

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 16619

19 juni

2015

Advies Raad van State betreffende het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende grenswaarden voor toestemmingsbesluiten in het kader van de programmatische aanpak stikstof (Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 3 juni 2015
DGAN-PDJNG / 15070235

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende grenswaarden voor toestemmingsbesluiten in het kader van de programmatische aanpak stikstof (Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2014 nr. 2014002474, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 februari 2015, nr. W15.14.0480/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan haar advies aandacht zal zijn geschonken.

In het navolgende ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling).

1. Grenswaarden in Natura 2000-gebieden buiten het programma

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in paragraaf 3.5 van de toelichting bij het besluit een nadere motivering opgenomen. De toelichting bij het besluit verwijst verder naar het programma aanpak stikstof, waarin voor elk van de 43 Natura 2000-gebieden is onderbouwd waarom deze gebieden niet in het programma zijn opgenomen.

2. De grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar

Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 4 van de toelichting bij het besluit nader gemotiveerd dat met de grenswaarde van 0,05 mol wordt voldaan aan de wettelijke eis dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten.

3. Overige wijzigingen

Het besluit en de toelichting zijn voorts op de volgende punten aangepast:
– In artikel 2, tweede lid, van het besluit is de wijze waarop wordt gemeten of aan de afstandsgrenswaarden wordt voldaan gewijzigd. In onderdeel a van dit artikellid is bepaald dat de afstand van 3 kilometer wordt gemeten vanaf het midden van de rijbaan van een hoofdweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet. Voor een hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet is in onderdeel b van dit artikellid voorgeschreven dat de afstand van 5 kilometer wordt gemeten vanaf het midden van de vaarweg. Paragraaf 3.2 van de toelichting is dienovereenkomstig aangepast. Deze aanpassing is in lijn met de wijze waarop deze afstanden worden berekend met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS.
– In paragraaf 6.1 van de toelichting is de berekening van de administratieve lasten aangepast. De reden hiervoor is dat de cijfers van de eindrapportage 'Regeldruk Wet natuur'[1] niet juist waren aangehaald. Deze aanpassing leidt niet tot hogere administratieve lasten dan in de toelichting bij

[1] Sira Consulting, Kamerstukken II, 2011/12, nr. 33 348, bijlage bij nr. 3.



het ontwerpbesluit was opgenomen. Verder is toegevoegd dat inmiddels een onderzoek naar de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel natuurbescherming is gedaan. Dat onderzoek heeft geen betrekking op de meldingsplicht. Wel kan op basis van de cijfers van dat onderzoek worden aangenomen dat de administratieve lasten verder zullen afnemen als gevolg van de inwerkingtreding van dit besluit.

– Daarnaast is in de toelichting een aantal redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma.



Advies Raad van State

No. W15.14.0480/IV
's-Gravenhage, 20 februari 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2014, no.2014002474, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende grenswaarden voor toestemmingsbesluiten in het kader van de programmatische aanpak stikstof (Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof), met nota van toelichting.

Met de wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (de wijzigingswet) is een vrijstelling van de vergunningplicht geïntroduceerd voor categorieën van activiteiten.[1] Ingeval voor een project of een andere handeling een grenswaarde van toepassing is, is geen afzonderlijke toestemming nodig voor de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied die het project of de handeling met zich brengt. Het ontwerpbesluit voorziet in grenswaarden en geeft daarmee uitvoering aan artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de wijzigingswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het ontwerpbesluit vast te stellen, maar maakt opmerkingen over de motivering van delen van het ontwerpbesluit. Onvoldoende is gemotiveerd dat de grenswaarden voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten voor zover het gaat om toepassing in Natura 2000-gebieden die niet in het programma aanpak stikstof (hierna: het programma) zijn opgenomen. Verder is niet gemotiveerd dat de grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar voldoet aan de wettelijke vereisten.

1. Grenswaarden in Natura 2000-gebieden buiten het programma

Ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn[2] is in de wijzigingswet verankerd dat de grenswaarden zodanig worden vastgesteld dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten.[3]

De vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen onder een grenswaarde is van toepassing op projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen, maar ook op projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen.

Blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit is het programma, inclusief de depositieruimte die daarbinnen beschikbaar is, in zijn geheel passend beoordeeld. De Afdeling gaat er daarom van uit dat de voor de grenswaarden op voorhand vereiste zekerheid – dat projecten of andere handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen aantasten – wordt geboden door het programma. Dat geldt uiteraard alleen voor zover het gaat om Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen.

Wat betreft de toepassing van de grenswaarden op projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen, wordt de vereiste zekerheid – logischerwijs – niet geboden door het programma. In de toelichting bij het ontwerpbesluit is vermeld dat zich in 38 Natura 2000-gebieden geen stikstofprobleem voordoet, omdat er geen voor stikstof gevoelige habitats voorkomen of omdat er geen sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde op de aanwezige voor stikstof gevoelige habitats. Die gebieden zijn daarom niet in het programma opgenomen.
Verder is vermeld dat in deze gebieden de kritische depositiewaarde niet is overschreden en de stikstofdepositie daar, net als in de gebieden die wel in het programma zijn opgenomen, zal dalen. Volgens de toelichting is daarom ook op voorhand uitgesloten dat de stikstofdepositie door projecten of handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van die gebieden zal aantasten. In dat geval is de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet niet van toepassing, aldus de toelichting.

---

1 Staatsblad 2014, nr. 419.
2 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
3 Artikel 19kh, achtste lid, aanhef en onder 2, van de Nbw 1998 zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de wijzigingswet.



Die conclusie is onvoldoende gemotiveerd. Immers, nadere informatie ontbreekt over de stikstofdepositie die zich in deze gebieden reeds manifesteert en de marge tot de kritische depositiewaarde, bezien in relatie tot de te verwachten daling van de stikstofdepositie in die gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden.

Ook is onvoldoende gemotiveerd dat de grenswaarden in Natura 2000-gebieden buiten het programma voldoen aan het wettelijk vereiste dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten.
Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de passages in de toelichting over het systeem van monitoring niet de vereiste zekerheid bieden, nu het hier gaat om een toetsing die op voorhand moet worden verricht.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande in de toelichting een nadere motivering op te nemen.

2. De grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar

Het ontwerpbesluit voorziet voor niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied in een algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar. Het ontwerpbesluit voorziet er verder in dat wanneer 95 procent van de depositieruimte voor grenswaarden die voor een hectare van voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied beschikbaar is, is benut, deze algemene grenswaarde van rechtswege 0,05 mol per hectare per jaar bedraagt.[4] Deze bepaling – die alleen geldt voor projecten en andere handelingen voor zover deze stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen – is blijkens de toelichting bedoeld als vangnet. Dit vangnet moet borgen dat wordt voldaan aan de wettelijke eis dat de grenswaarde zodanig wordt vastgesteld dat op voorhand is uitgesloten dat projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarden de natuurlijke kenmerken kunnen aantasten.

In de toelichting is niet gemotiveerd dat met de grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar wordt voldaan aan de wettelijke eis dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of handelingen afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de passage in de toelichting over monitoring van de achtergronddepositie – waartoe de deposities onder deze grenswaarde blijkbaar worden gerekend – niet de vereiste zekerheid biedt, nu het hier gaat om een toetsing die op voorhand moet worden verricht.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande in de toelichting een motivering op te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[4] Het voorgestelde artikel 2, derde lid.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... houdende grenswaarden voor toestemmingsbesluiten in het kader van de programmatische aanpak stikstof (Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 22 december 2014, nr. 14203284;

Gelet op artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 20 februari 2015, nr. W15.14.0480/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 3 juni 2015, nr. 15070235;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:
– *depositieruimte voor grenswaarden:* hoeveelheid stikstofdepositie die in het kader van het programma voor een hectare van een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied beschikbaar is voor projecten of andere handelingen als bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, van de wet;
– *wet:* Natuurbeschermingswet 1998.

Artikel 2

1. De waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet, is 1 mol per hectare per jaar.

2. De afstand, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 2°, van de wet, is voor projecten en andere handelingen als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet ten aanzien van:
   a. een hoofdweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet: 3 kilometer, gemeten vanaf het midden van de rijbaan;
   b. een hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet, indien zij geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van de hoofdvaarweg: 5 kilometer, gemeten vanaf het midden van de vaarweg.

3. In afwijking van het eerste lid is de waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet, voor een project of andere handeling, niet zijnde een project of andere handeling als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet, 0,05 mol per hectare per jaar, zolang uit het krachtens artikel 19kb voorgeschreven rekenmodel blijkt dat ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in het desbetreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is.

4. Ingeval het derde lid van toepassing is, en zodra het derde lid, nadat het van toepassing is geworden, niet langer van toepassing is, doet Onze Minister hiervan mededeling in de Staatscourant.

5. Het derde lid is niet van toepassing ten aanzien van projecten en andere handelingen voor zover deze stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2015.

Artikel 4

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding en achtergrond

Op basis van artikel 19kg, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet) heb ik, tezamen met de Minister van Infrastructuur en Milieu, en in overeenstemming met gedeputeerde staten van alle provincies en de Minister van Defensie, het programma aanpak stikstof vastgesteld. Het programma heeft tot doel een vermindering van de stikstofbelasting van voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te realiseren, met een samenhangende, overkoepelende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden. Het beoogt daarbij economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Het programma bevat daartoe maatregelen die leiden tot een afname van de stikstofdepositie en een versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.

Door de in het programma opgenomen maatregelen en de trendmatige daling van de stikstofdepositie als gevolg van vaststaand beleid, zullen de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in dit programma zijn opgenomen, op termijn worden gerealiseerd. Daardoor is er ook ruimte voor economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Het programma maakt daartoe zogenoemde ‘depositieruimte’ beschikbaar voor projecten, andere handelingen en overige ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. De depositieruimte is beschikbaar per hectare van voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied.

Een deel van de depositieruimte is beschikbaar voor projecten en andere handelingen die slechts een geringe stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld omdat de emissie op relatief grote afstand van een Natura 2000-gebied plaatsvindt. Dit deel van de algemene depositieruimte is de ‘depositieruimte voor grenswaarden’.[1] Voor deze projecten en andere handelingen voorziet artikel 19kh, zevende lid, van de wet in bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen grenswaarden. Ingeval een grenswaarde van toepassing is, is – kort gezegd – geen afzonderlijke toestemming nodig voor de te veroorzaken stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied en is geen toedeling van ontwikkelingsruimte nodig.

In het onderhavige besluit zijn deze grenswaarden vastgesteld voor projecten en andere handelingen.

In deze nota van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op het wettelijk kader voor de grenswaarden en van de programmatische aanpak stikstof (paragraaf 2), de vastgestelde grenswaarden (paragraaf 3), monitoring en melding (paragraaf 4), de verlaging van rechtswege van de algemene grenswaarde (paragraaf 5) en de bestuurlijke en administratieve lasten (paragraaf 6).

2. Wettelijk kader

Op grond van artikel 19kh, zevende, lid, van de wet kunnen grenswaarden worden vastgesteld voor projecten of handelingen die een geringe stikstofdepositie veroorzaken. De wet onderscheidt twee soorten grenswaarden. Er is een algemene grenswaarde, uitgedrukt in de hoeveelheid stikstofdepositie per hectare per jaar (artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet). Voorts is er een specifieke grenswaarde voor categorieën projecten of andere handelingen die is uitgedrukt in de afstand tussen een project of andere handeling en een Natura 2000-gebied (artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 2°, van de wet). Deze grenswaarde is bedoeld voor infrastructurele projecten en handelingen van het Rijk.[2]

Indien de stikstofdepositie, die een project of andere handeling veroorzaakt op voor stikstof gevoelige

---

[1] Een ander deel van deze algemene depositieruimte is de zogenoemde ‘ontwikkelingsruimte’, die door het bevoegd gezag wordt toegedeeld aan projecten of andere handelingen die een zodanige stikstofdepositie veroorzaken dat er voor die activiteit vooraf toestemming is vereist op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Het gaat hierbij om projecten of andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de habitattypen of leefgebieden in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in elk geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de vestiging of uitbreiding van een veehouderijbedrijf in of nabij een Natura 2000-gebied met voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden, de aanleg of verbreding van een weg nabij een Natura 2000-gebied of de vestiging van een industriële activiteit die stikstof emitteert in de nabijheid van een Natura 2000-gebied.
Verder is een deel van de algemene depositieruimte beschikbaar voor autonome ontwikkelingen en voor andere activiteiten waaraan geen toestemming hoeft te worden verleend. Hierbij gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bevolkingsgroei (woningen, verwarming) en de groei van het autogebruik. Ook kan het gaan om activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die slechts tijdelijk van aard zijn en van dien aard dat een verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op voorhand is uitgesloten.

[2] Kamerstukken II 2012/13, 33 669, nr. 3, blz. 21.

habitats in een Natura 2000-gebied, lager is dan of gelijk is aan deze grenswaarde, dan wel een project of handeling plaatsvindt op een grotere afstand tot een Natura 2000-gebied dan de grenswaarde, is het project of de andere handeling uitgezonderd van de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Wanneer het project of de andere handeling ook andere gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied dan stikstofdepositie, dan kan voor die gevolgen wel een vergunning op grond van de wet nodig zijn, maar hoeven de gevolgen van de stikstofdepositie niet te worden getoetst bij de verlening van die vergunning (artikel 19kh, negende lid, van de wet). Evenzo geldt dat wanneer de toetsing van de gevolgen van een project of andere handeling op een Natura 2000-gebied in het kader van een ander toestemmingsbesluit plaatsvindt, zoals een beheerplan of een tracébesluit, daarbij niet de gevolgen van stikstofdepositie hoeven te worden getoetst, indien die stikstofdepositie lager is dan of gelijk is aan de vastgestelde grenswaarde, dan wel het project of de andere handeling op een grotere afstand van het Natura 2000-gebied plaatsvindt dan de grenswaarde.

De grenswaarden moeten ingevolge artikel 19kh, achtste lid, onder 1°, van de wet zodanig worden vastgesteld, dat geen afbreuk wordt gedaan aan het oogmerk van een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen. Daarnaast is een vrijstelling van de vergunningplicht alleen mogelijk, indien wordt voldaan aan de eisen van de Vogelrichtlijn[3] en de Habitatrichtlijn,[4] in het bijzonder artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn: significante effecten voor Natura 2000-gebieden en verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied moeten zijn uitgesloten. Daarom stelt artikel 19kh, achtste lid, onder 2°, van de wet de voorwaarde dat op voorhand op grond van objectieve gegevens is aangetoond dat elk project dat en elke handeling die een stikstofdepositie veroorzaakt die onder de grenswaarde blijft, al dan niet in cumulatie met andere plannen of projecten, niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

3. Grenswaarden

3.1. Hoogte algemene grenswaarde

In dit besluit is een algemene grenswaarde vastgesteld van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied (artikel 2, eerste lid). Deze grenswaarde is algemeen, omdat deze van toepassing is op alle projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden, ongeacht de aard of locatie van die projecten of handelingen. De vrijstelling van de vergunningplicht is van toepassing als een project of een andere handeling maximaal 1 mol stikstofdepositie veroorzaakt per hectare per jaar.

De grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is de resultante van een afweging tussen enerzijds het belang om administratieve en bestuurlijke lasten zo laag mogelijk te houden via een relatief hoge grenswaarde, en anderzijds het belang om de cumulatie van stikstofdepositie van activiteiten die zonder toets vooraf mogen plaatsvinden, beheersbaar te houden via een relatief lage grenswaarde. Daarbij is van belang dat de hoogte van de grenswaarde zodanig is, dat er voldoende sturing mogelijk is op de allocatie van depositieruimte die in het kader van het programma beschikbaar is voor andere projecten, handelingen en overige ontwikkelingen. Een hoge grenswaarde zou er toe kunnen leiden dat een groter deel van de beschikbare depositieruimte bij aanvang van het programma wordt benut door een klein aantal projecten die een relatief grote hoeveelheid stikstofdepositie veroorzaken, waarna er voor projecten en andere handelingen die op een later moment aanvangen geen depositieruimte meer resteert. Bij een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is voor projecten en andere handelingen met een hogere stikstofdepositie toestemming vereist en kan de beschikbare depositieruimte, in de vorm van ontwikkelingsruimte, geleidelijk aan projecten en andere handelingen worden toegedeeld bij de verlening van toestemming.

Wanneer een project of een andere handeling op één hectare van een voor stikstof gevoelig habitattype in een Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaakt die de grenswaarde van 1 mol overschrijdt, is de vrijstelling niet van toepassing. Dan geldt voor dat project ten aanzien van het desbetreffende Natura 2000-gebied de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet. In dat geval is niet relevant of het project op de totale oppervlakte van het voor stikstof gevoelige habitattype of op de verschillende voor stikstof gevoelige habitattypen een gemiddelde stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 1 mol per hectare per jaar.

In het geval een project of andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt op meerdere Natura

---

[3] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

[4] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992 L 206).

2000-gebieden, dan kan het zijn dat de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen project of andere handeling een vergunning moet aanvragen voor Natura 2000-gebieden waar een stikstofdepositie wordt veroorzaakt die hoger is dan de grenswaarde, terwijl voor andere gebieden de vrijstelling geldt, omdat de stikstofdepositie daar de waarde van 1 mol per hectare niet overschrijdt. Bijvoorbeeld de uitbreiding van een veehouderij kan op een nabijgelegen Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaken die hoger is dan 1 mol, terwijl dat project op verder weggelegen gebieden een stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 1 mol. De vergunning heeft in dat geval dus alleen betrekking op die Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitattype hoger is dan 1 mol per hectare per jaar. Of de stikstofdepositie van een project of andere handeling lager dan of gelijk aan de grenswaarde is, moet door de initiatiefnemer in relatie tot elk Natura 2000-gebied afzonderlijk worden bezien, met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS.

Wanneer een wijziging van een bestaande inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer een stikstofdepositie veroorzaakt die op zichzelf onder de grenswaarde blijft, maar de stikstofdepositie van die uitbreiding in cumulatie met de stikstofdepositie van verschillende daaraan voorafgaande kleine uitbreidingen ten aanzien van dezelfde inrichting in dezelfde programmaperiode bij elkaar opgeteld wel leiden tot overschrijding van de grenswaarde, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht niet (artikel 19kh, zevende lid, onderdeel 1°, van de wet). Zo wordt voorkomen dat een initiatiefnemer de vergunningplicht ontloopt door het opknippen van een groter project in kleinere deelprojecten.

Tot slot zij erop gewezen dat de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar een exacte bovengrens is. Ingeval een project of andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt die – blijkens berekening met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS (zie par. 3.3.) – hoger is dan 1 mol, kan deze niet door afronding onder de grenswaarde worden gebracht. Wanneer een project of andere handeling een – met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS (zie par. 3.3.) berekende – stikstofdepositie van bijvoorbeeld 1,1 mol of 1,02 mol per hectare per jaar veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, is de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet van toepassing; de vrijstelling geldt in dat geval niet.

3.2. Hoogte specifieke grenswaarden voor infrastructurele projecten en handelingen van het Rijk

Voor infrastructurele projecten en andere handelingen van het Rijk zijn in dit besluit ter uitvoering van de wet specifieke grenswaarden vastgesteld in de vorm van een minimale afstandsgrens tussen de infrastructurele projecten of handelingen en een Natura 2000-gebied (artikel 2, tweede lid).
Hierbij is onderscheid gemaakt tussen projecten en andere handelingen die betrekking hebben op hoofdwegen (auto- of autosnelwegen die van nationaal belang zijn, oftewel rijkswegen) en projecten en andere handelingen die betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van hoofdvaarwegen (vaarwegen die van nationaal belang zijn, oftewel rijksvaarwegen). Op projecten waarop een afstandsgrenswaarde van toepassing is, is de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar niet van toepassing.

De projecten en andere handelingen waarop de specifieke grenswaarden van toepassing zijn, zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)[5]. De projecten en andere handelingen waar het om gaat, zijn van nationaal maatschappelijk belang en uit dien hoofde aangewezen als prioritair project waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd.
De vastgestelde specifieke grenswaarden sluiten zo veel mogelijk aan bij de werkwijze die het Rijk in de praktijk hanteert bij het onderzoek naar de effecten van infrastructurele projecten en handelingen bij de aanleg, aanpassing of ingebruikneming van hoofdwegen en hoofdvaarwegen.[6] Ook voor de beoordeling van andere effecten van dergelijke infrastructurele projecten op de natuur wordt een afbakening van het onderzoeksgebied gehanteerd, zoals bij de bepaling van de mogelijke effecten van geluid op soorten die daarvoor gevoelig zijn. Dit draagt bij aan een eenvoudige en een effectieve voorbereiding van besluitvorming.[7]

Voor projecten en andere handelingen die betrekking hebben op een hoofdweg is in artikel 2, tweede lid, onder a, een grenswaarde vastgesteld van 3 kilometer aan weerszijden van de weg, gemeten vanaf het midden van de rijbaan. Deze grenswaarde is ook van toepassing op andere – vaak op de hoofdweg aansluitende – wegen waarop ten gevolge van het project of de andere handeling sprake is van een relevante toename aan verkeer. Dit wordt de zogenaamde verkeersaantrekkende werking genoemd en deze kan zowel betrekking hebben op andere hoofdwegen als op regionale en lokale

---

[5] Zoals voorzien in artikel 4 van de Wet infrastructuurfonds.
[6] Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 51.
[7] Dit in het licht van het rapport 'Sneller en beter' van de commissie Elverding, Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nrs. 18 en 19.

wegen. Deze grenswaarde houdt in dat voor projecten en andere handelingen ten aanzien van hoofdwegen alleen de effecten op een Natura 2000-gebied worden beoordeeld voor zover er binnen een afstand van 3 kilometer vanaf de weg een Natura 2000-gebied met een voor stikstof gevoelig habitat is gelegen. In dat geval wordt alleen het effect van de stikstofdepositie beoordeeld die als gevolg van het project of de andere handeling neerkomt in een zone tot 3 kilometer vanaf de weg. De afstand van 3 kilometer wordt daarbij met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS berekend vanaf het midden van de rijbaan. Wanneer binnen die zone sprake is van een toename van stikstofdepositie als gevolg van het project en bij de toestemmingverlening gebruik wordt gemaakt van de ontwikkelingsruimte in het programma, is voor dat project enkel ontwikkelingsruimte nodig voor de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied binnen de gestelde 3 kilometer.

Voor projecten en andere handelingen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van een hoofdvaarweg is in artikel 2, tweede lid, onder b, een grenswaarde vastgesteld van 5 kilometer aan weerszijden van de vaarweg, gemeten vanaf het midden van de vaarweg. Projecten die zien op de scheepvaartfunctie van een hoofdvaarweg zijn bijvoorbeeld de verbreding of verdieping van een vaarweg of de vervanging van kunstwerken. De grenswaarde leidt ertoe dat bij de toestemmingverlening voor dergelijke projecten of eventueel andere handelingen alleen de effecten worden beoordeeld op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, die zijn gelegen binnen een afstand van 5 kilometer van de vaarweg. Daarbij wordt voor de modellering van de ligging van een vaarweg – indien deze zich bijvoorbeeld in een groter water zoals het IJsselmeer bevindt – het nationaal wegenbestand vaarwegen gehanteerd. Ook hier geldt dat de grenswaarde ook van toepassing is op alle vaarwegen waar een relevante toename van het scheepvaartverkeer plaatsvindt als gevolg van een project of een handeling met betrekking tot een hoofdvaarweg.
Bij een toename van stikstofdepositie als gevolg van een project is bij de toestemmingverlening ten behoeve van dat project alleen ontwikkelingsruimte nodig voor de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats die zijn gelegen in een Natura 2000-gebied binnen 5 kilometer van de vaarweg.
Ten opzichte van de specifieke grenswaarde voor hoofdwegen is er voor hoofdvaarwegen sprake van een ruimere grenswaarde van 5 kilometer, omdat stikstofdepositie door scheepvaartemissies op een relatief grotere afstand van de emissiebron plaatsvindt. Dit houdt verband met de hoogte (schoorsteen) waarop emissies door scheepvaart plaatsvinden.

Projecten ten aanzien van hoofdvaarwegen die geen betrekking hebben op de scheepvaartfunctie, maar enkel op de waterhuishoudkundige functie van een vaarweg, of die een natuurdoel hebben, vallen onder het toepassingsbereik van de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar, en niet onder het toepassingsbereik van de grenswaarde voor infrastructurele projecten en handelingen.

3.3. AERIUS

De Regeling programmatische aanpak stikstof bepaalt dat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS (AERIUS Calculator) gebruiken voor de berekening van de stikstofdepositie die projecten en andere handelingen veroorzaken. AERIUS berekent op basis van de kenmerken van een project of andere handeling of deze stikstofdepositie veroorzaakt op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied en hoeveel de stikstofdepositie per hectare bedraagt. AERIUS berekent de stikstofdepositie op basis van vier onderdelen: droge en natte depositie van ammoniak en droge en natte depositie van stikstofoxiden.[8] De rekenkern van AERIUS[9] wordt gevormd door het verspreidingsmodel voor operationele prioritaire stoffen, het zogenoemde 'OPS-model'. Het OPS-model is gezamenlijk eigendom van het RIVM en het Planbureau voor de Leefomgeving.
AERIUS geeft exact weer waar de stikstof neerkomt en of zich aldaar een voor stikstofgevoelig habitattype bevindt. Daarmee wordt inzichtelijk of een voorgenomen activiteit stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitattype[10] zal veroorzaken boven de grenswaarde. AERIUS geeft daarbij ook aan of aldaar de kritische depositiewaarde[11] van een aanwezig habitattype is overschreden en dus of er sprake is van een overbelasting aan stikstof. Als dat het geval is, kan een toename van stikstofdepositie op die locatie mogelijk significante gevolgen hebben voor het desbetreffende habitattype en is

[8] De berekeningen worden gekalibreerd op basis van metingen. Dat zijn voor natte depositie de neerslagmetingen van het Landelijk Meetnet van het RIVM. Voor de droge depositie wordt de berekening gekalibreerd op basis van de gemeten concentraties in lucht.
[9] AERIUS is onderworpen aan verschillende externe reviews. Internationale wetenschappers oordeelden dat de rekenkern van AERIUS, en de emissiefactoren wetenschappelijk goed onderbouwd zijn en dat de gehanteerde methode 'state of the art' is voor het berekenen van deposities op lokale schaal (WUR 2013, Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 41).
[10] Een habitattype is voor stikstof gevoelig als zij een kritische depositiewaarde heeft onder 2.400 mol per hectare per jaar.
[11] De kritische depositiewaarde voor stikstof is de grens waarboven het risico niet kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van het habitattype significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende of vermestende invloed van de atmosferische stikstofdepositie (Van Dobben & Van Hinsberg 2008).

een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet vereist. De rekenmodule van AERIUS biedt hiervoor de relevante informatie.
Ingeval de voorgenomen activiteit stikstofdepositie zal veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, dan geeft de rekenmodule van AERIUS aan dat er ten aanzien van het stikstofaspect een vrijstelling van de vergunningplicht geldt en of er in voorkomend geval een melding moet worden gedaan (zie paragraaf 5 van deze toelichting). De initiatiefnemer kan vervolgens eenvoudig met behulp van AERIUS een melding doen bij het bevoegde gezag.

3.4. Onderbouwing grenswaarden

3.4.1. Algemeen

Voor de activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken en vallen onder één van de grenswaarden, is binnen het programma op voorhand depositieruimte beschikbaar gesteld. In artikel 1 van dit besluit is de term 'depositieruimte voor grenswaarden' gedefinieerd als de hoeveelheid stikstofdepositie die in het kader van het programma voor een hectare van een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied beschikbaar is voor de projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die lager of gelijk is aan de grenswaarde.

In algemene zin geldt dat de directe relatie tussen de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van individuele projecten of handelingen afneemt naar gelang de afstand van het Natura 2000-gebied tot de bron. Windsnelheid en windrichting, landgebruik, vegetatiesamenstelling en oppervlakteruwheid hebben invloed op de snelheid en hoeveelheid aan neerslag van stikstofverbindingen op de vegetatie of bodem. Een deel van de stikstofverbindingen (ammoniak en stikstofdioxide) die in de vegetatielaag (onderste laag van de atmosfeer) terugkomen wordt geadsorbeerd aan de bodem of opgenomen via het vegetatieoppervlak. Het deel dat naar de hogere luchtlaag wordt getransporteerd, wordt vermengd met de lucht en draagt zo bij aan de achtergronddepositie van stikstof. De verdunning van de geëmitteerde stoffen neemt toe met de vergroting van de afstand tot de bron, zodat de stikstofdepositie die is toe te rekenen aan een individuele bron afneemt. Op een bepaalde afstand is de cumulatie van verschillende emissiebronnen in de vorm van de zogenoemde achtergronddepositie bepalend voor het kunnen behalen van de daling van de stikstofdepositie in het programma aanpak stikstof en niet de bijdrage van een individuele bron.

Het programma aanpak stikstof is, inclusief de depositieruimte die binnen het programma beschikbaar is, in zijn geheel passend beoordeeld. De gebiedsanalyses, die onderdeel uitmaken van het programma, vormen de onderbouwing van de passende beoordeling op gebiedsniveau (artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, van de wet). In de gebiedsanalyses is voor elk Natura 2000-gebied onderbouwd dat, tegen de achtergrond van de effecten van de maatregelen die op grond van het programma worden getroffen, het gebruik van de depositieruimte, met inbegrip van ontwikkelingsruimte, die beschikbaar is voor projecten, andere handelingen en overige ontwikkelingen, de natuurlijke kenmerken van de te beschermen habitats niet kan aantasten.
In het kader van de programmatische aanpak stikstof is een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de stikstofdepositie in de periode van zes jaar waarvoor het programma wordt vastgesteld en voor de lange termijn tot 2030. Bij het bepalen van de totale te verwachten depositie is in AERIUS rekening gehouden met de cumulatieve bijdragen van alle emissiebronnen in Nederland en het buitenland, gebaseerd op een scenario van hoge economische groei en vaststaand en voorgenomen beleid. De totale te verwachten depositie is betrokken in de passende beoordeling van het gehele programma. De conclusie daaruit is dat bij de gegeven ontwikkeling van de stikstofdepositie de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.
Via monitoring bewaken de bestuursorganen die het programma vaststellen en mede vaststellen of de totale depositie, alsmede de emissies van de onderscheidene bronnen, zich inderdaad ontwikkelen conform de prognoses waar in het programma aanpak stikstof vanuit is gegaan.

3.4.2. Prioritaire projecten en handelingen

Bij de bepaling van de omvang van de beschikbare depositieruimte voor de algemene grenswaarde is in het programma een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de stikstofdepositie die prioritaire projecten en andere handelingen bijkomstig veroorzaken op verder weg gelegen Natura 2000-gebieden en anderzijds de stikstofdepositie die andere, niet-prioritaire projecten of handelingen, veroorzaken op Natura 2000-gebieden.

Voor prioritaire projecten en andere prioritaire handelingen die zijn genoemd of beschreven in de Regeling programmatische aanpak stikstof[12] is ontwikkelingsruimte gereserveerd die kan worden

[12] Op grond van artikel 19kn, eerste lid, van de wet.

toegedeeld bij het verlenen van toestemming aan die projecten en handelingen, zoals een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Deze projecten en handelingen zijn van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang. Door ontwikkelingsruimte te reserveren is zeker gesteld dat er bij de verlening van toestemming voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is voor deze activiteiten van nationaal of provinciaal belang. Deze toestemming heeft betrekking op de stikstofdepositie die de prioritaire projecten en andere handelingen veroorzaken op Natura 2000-gebieden die in nabijheid zijn gelegen.

Wanneer een prioritair project of een prioritaire andere handeling niet alleen op een of meer nabijgelegen Natura 2000-gebieden maar ook op verder weggelegen Natura 2000-gebieden een beperkte, bijkomstige stikstofdepositie onder de grenswaarde veroorzaakt, dan is ten aanzien van die bijkomstige depositie geen toestemming vereist en dus ook geen ontwikkelingsruimte nodig. Aangezien prioritaire projecten en andere prioritaire handelingen voorrang hebben op niet-prioritaire projecten en andere niet-prioritaire handelingen, dient op voorhand de benodigde depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar te zijn voor deze bijkomstige depositie.

De omvang van de benodigde depositieruimte voor de bijkomstige gevolgen van prioritaire projecten en andere handelingen onder de grenswaarden is berekend met behulp van de rekenmodule van AERIUS. De benodigde depositieruimte is exact berekend, omdat bekend is hoeveel stikstofdepositie deze projecten en handelingen veroorzaken op alle in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. Ingeval de in Regeling programmatische aanpak stikstof genoemde of beschreven prioritaire projecten of handelingen worden gewijzigd, wordt ook opnieuw berekend hoeveel depositieruimte voor grenswaarden nodig is.

3.4.3. Infrastructurele projecten en handelingen

De specifieke grenswaarden in de vorm van een afstandsgrens gelden alleen voor infrastructurele projecten en handelingen van het Rijk. In aanvulling op paragraaf 3.4.2 van deze toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt.

In het kader van het programma aanpak stikstof zijn de cumulatieve bijdragen van het wegverkeer en het scheepvaartverkeer aan de stikstofdepositie buiten de grenswaarden beoordeeld als onderdeel van de totale depositie waar in het programma aanpak stikstof rekening mee is gehouden. Bij het bepalen van de verwachte depositietrend is – onder andere – reeds rekening gehouden met de volledige realisatie en ingebruikneming van de projecten met betrekking tot rijksinfrastructuur die zijn opgenomen in het MIRT-projectenboek. Op voorhand is met behulp van het rekeninstrument AERIUS een berekening gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van het wegverkeer en scheepvaartverkeer in zijn totaliteit – dus zonder onderzoeksafbakening. In AERIUS wordt hiervoor gebruik gemaakt van de best beschikbare methoden. Alle projecten en andere handelingen met betrekking tot het hoofdwegennet waarvoor het Rijk gedurende de programmaperiode toestemming zal verlenen zijn opgenomen in het verkeersmodel dat inzicht geeft in de huidige en toekomstige verkeersstromen zoals deze zich tot 2030 zullen ontwikkelen bij uitvoering van de in dat verkeersmodel opgenomen projecten. Met behulp van AERIUS is de stikstofdepositie die door die projecten wordt veroorzaakt tot een afstand van 5 kilometer van de hoofdweg loodrecht op die hoofdweg berekend conform de standaard rekenmethode 2, ook wel SRM-2 genoemd. Dit resulteert in een depositiebeeld met een ruimtelijk detailniveau van één hectare. De stikstofdepositie buiten 5 kilometer van de hoofdweg is loodrecht op de weg berekend met het Operationele Prioritaire Stoffen Model (OPS). Dit omdat de SRM-2 methode buiten de 5 kilometer afstand geen betrouwbare resultaten meer geeft. Het OPS-model is dan de best aangewezen methode voor het berekenen van de stikstofdepositie van het wegverkeer.
Evenzo is voor alle hoofdvaarwegprojecten waarover een besluit door het Rijk is voorzien gedurende de eerste periode van het programma de stikstofdepositie loodrecht op de vaarweg berekend met het OPS-model.

Deze berekeningen bieden een realistische weergave op grond van de best beschikbare kennis van de ontwikkeling van de depositie van het weg- en scheepvaartverkeer. De berekeningen kunnen waar dat noodzakelijk is gedurende de looptijd van het programma worden bijgesteld, zodat steeds een realistische inschatting wordt gegeven van de totale stikstofdepositie als gevolg van het weg- en scheepvaartverkeer op respectievelijk het hoofdwegen- en hoofdvaarwegennet.
Voor de (cumulatieve) stikstofdepositie die als gevolg van infrastructurele projecten en handelingen mogelijkerwijs buiten de vastgestelde afstandsgrenswaarden van 3 respectievelijk 5 kilometer neerkomt, is binnen het programma op voorhand afzonderlijk depositieruimte voor grenswaarde beschikbaar gesteld.

De specifieke grenswaarden voor infrastructurele projecten en handelingen van het Rijk gelden alleen voor projecten en andere handelingen die zijn genoemd of beschreven in de Regeling programmati-

sche aanpak stikstof, en waarvoor dientengevolge ontwikkelingsruimte is gereserveerd (artikel 19kn, eerste lid, van de wet). In deze regeling zijn ook infrastructurele projecten van het Rijk genoemd, die zich niet binnen een grens van 3 dan wel 5 kilometer van een Natura 2000-gebied bevinden, en waarvoor dientengevolge geen ontwikkelingsruimte, maar depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar moet zijn. Hiermee is op voorhand zeker gesteld dat voor alle infrastructurele projecten van het Rijk de te veroorzaken depositie onder deze specifieke grenswaarden in het kader van het programma in beeld is gebracht en op voorhand passend is beoordeeld.
Op infrastructurele projecten en andere handelingen van het Rijk die stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen, maar die niet zijn genoemd of beschreven in de ministeriële regeling, zijn de specifieke grenswaarden niet van toepassing. Voor deze niet-prioritaire projecten en andere handelingen geldt de algemene grenswaarde van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar.

3.4.4. Niet-prioritaire projecten en handelingen

Voor de niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, is de beschikbare hoeveelheid depositieruimte voor grenswaarden bepaald op 30% van het verschil tussen enerzijds de omvang van de totale depositieruimte en anderzijds de som van de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen. Dit is gebaseerd op de uitkomsten van een steekproef uit bij de provincies aanhangige aanvragen om een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Met behulp van het rekeninstrument AERIUS is de depositie per vergunningaanvraag berekend en is onderscheid gemaakt tussen aanvragen voor activiteiten met stikstofdepositie die onder de grenswaarde blijft en aanvragen die stikstofdepositie veroorzaken die daarboven komt. De reservering van 30% voor de depositieruimte voor grenswaarden zorgt voor een evenwichtige verdeling tussen die depositieruimte en de ontwikkelingsruimte voor niet-prioritaire projecten en handelingen boven de grenswaarde.
Indien evenwel gedurende de looptijd van het programma in bepaalde gebieden op grond van monitoringsgegevens de reservering van depositieruimte voor grenswaarden onvoldoende blijkt, kan het bevoegd gezag dat voor het betreffende gebied het beheerplan vaststelt en de ingevolge artikel 2, vierde lid, van de wet, mede betrokken bestuursorganen, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu voor niet-prioritaire projecten en handelingen de in het programma opgenomen verhouding tussen de reservering van depositieruimte voor grenswaarden en ontwikkelingsruimte aanpassen.

3.5. Grenswaarden in Natura 2000-gebieden buiten het programma

In het programma aanpak stikstof zijn alleen Natura 2000-gebieden opgenomen waarin zich voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden bevinden die een bijzondere bescherming behoeven en waar sprake is van een mogelijk probleem door stikstof. Er zijn 43 Natura 2000-gebieden waar zich geen problemen met stikstof voordoen. In deze gebieden zijn geen voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten aanwezig, of wordt het aanwezige voor stikstof gevoelige leefgebied niet of slechts marginaal door een beschermde soort gebruikt, of gelden er geen instandhoudingsdoelstellingen voor de aanwezige voor stikstof gevoelige habitattypen of soorten die gebruik maken van een voor stikstof gevoelig leefgebied, of de bestaande depositie bevindt zich ruim onder de kritische depositiewaarde van het betreffende habitattype of leefgebied, zodat deze nu en – volgens de prognoses – in de toekomst niet wordt overschreden. Binnen één Natura 2000-gebied is ook een combinatie van deze uitsluitingscriteria mogelijk. Voor deze gebieden zijn geen herstelmaatregelen noodzakelijk in verband met stikstofbelasting. Deze gebieden zijn dan ook niet in het programma opgenomen.

In bijlage 3 bij het programma aanpak stikstof zijn de uitsluitingscriteria per Natura 2000-gebied opgesomd. Voor die Natura 2000-gebieden die niet in het programma aanpak stikstof zijn opgenomen vanwege het feit dat de kritische depositiewaarde van de aanwezige voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden niet wordt overschreden, is aangegeven welke minimale marge tot de kritische depositiewaarde in de huidige situatie aanwezig is en hoe de stikstofdepositie zich volgens de huidige prognoses in de zichtjaren 2020 en 2030 zal ontwikkelen. Ingeval de kritische depositiewaarde van een habitattype of leefgebied niet wordt overschreden, dan bestaat er geen risico op verslechtering van het desbetreffende habitattype of leefgebied als gevolg van stikstof. Daarbij geldt dat in alle 43 gebieden de stikstofdepositie, net als in de gebieden die wel in het programma zijn opgenomen, zal dalen. De depositie op deze gebieden wordt ter uitvoering van het programma gemonitord. De monitoring biedt inzicht of de stikstofdepositie in deze Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen zich volgens de prognoses ontwikkelt en of deze onder de kritische depositiewaarde blijft.
Nu zich in deze gebieden geen stikstofprobleem voordoet en onder de grenswaarde sprake is van zeer beperkte deposities, is op voorhand uitgesloten dat de stikstofdepositie door projecten en handelingen onder de grenswaarden in combinatie met de stikstofdepositie van andere plannen en projecten, de

natuurlijke kenmerken van die gebieden zullen aantasten of een verslechtering veroorzaken. In dat geval is de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet niet van toepassing (artikel 19kh, zevende lid, van de wet).

4. Monitoring en melding

Een deel van de in het kader van het programma beschikbare depositieruimte voor grenswaarden is gebaseerd op de uitkomsten van een steekproef (zie paragraaf 3.4.4 van deze toelichting). Een adequaat systeem van monitoring is daarom nodig, voor het geval een groter beroep dreigt te worden gedaan op de beschikbare depositieruimte voor grenswaarden dan geprognosticeerd. Voor een adequate monitoring moeten het Rijk en de provincies een goed overzicht hebben van projecten die onder de grenswaarde vallen. Daarom heb ik, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu in de Regeling programmatische aanpak stikstof een meldingsplicht voorgeschreven[13] voor bepaalde categorieën van projecten die een geringe stikstofdepositie veroorzaken, lager dan of gelijk aan de grenswaarde van 1 mol.
Het kabinet vindt het van belang om de lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden. Daarom geldt de meldingsplicht alleen voor bepaalde in de regeling aangewezen categorieën van projecten waarmee, gegeven de aard van de bron en de bijdragen van de verschillende bronnen aan de stikstofemissies in Nederland, een actueel en realistisch beeld kan worden verkregen van de totale depositie door activiteiten die vallen onder de vrijstelling van de vergunningplicht. Verder geldt de meldingsplicht alleen voor projecten die niet uit anderen hoofde bij het bevoegd gezag bekend zijn. De meldingsplicht geldt op grond van de Regeling programmatische aanpak stikstof ook niet voor projecten die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken die lager is dan 0,05 mol per hectare per jaar. Deze waarde van 0,05 mol per hectare per jaar kan als verwaarloosbaar worden beschouwd. Ecologisch gezien zijn er geen aantoonbare verschillen in de kwaliteit van een habitat door verschillen in depositie die kleiner zijn dan 1 kilogram per hectare per jaar, hetgeen ongeveer gelijk staat aan een depositie van 70 mol per hectare per jaar. Op basis van indicatieve berekeningen blijkt dat de maximale bijdrage van alle voorziene projecten of andere handelingen die stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar veroorzaken, in combinatie met andere plannen of projecten, afgezet tegen de te verwachten effecten van de maatregelen die in het programma zijn opgenomen, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kunnen aantasten. In het programma aanpak stikstof wordt rekening gehouden met de deposities die lager zijn dan de drempelwaarde: worden in het kader van het programma gemonitord als onderdeel van de monitoring van de autonome ontwikkeling. De algemene monitoringssystematiek van het programma, de bij het programma in acht genomen onzekerheidsmarges en de mogelijkheden om het programma tussentijds te wijzigen met het oog op bijsturing, volstaan hier.

Of de meldingsplicht ten aanzien van een project van toepassing is, kan door de initiatiefnemer eenvoudig worden achterhaald met behulp van de rekenmodule van AERIUS. Het gebruik van dat instrument is in de Regeling programmatische aanpak stikstof voorgeschreven.
De initiatiefnemer kan op eenvoudige wijze aan zijn meldingsplicht voldoen door de voor de melding vereiste aanvullende gegevens in AERIUS in te vullen en met behulp van AERIUS de melding te doen. De gegevens die zijn gemeld, worden opgeslagen in AERIUS Register, de registratiemodule van AERIUS. Hierdoor heeft het bevoegd gezag op elk moment inzicht hoeveel depositieruimte nog beschikbaar is. AERIUS Register signaleert automatisch of ten aanzien van één of meer in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een overschrijding dreigt van de beschikbare depositieruimte voor grenswaarden.

5. Wijziging algemene grenswaarde naar aanleiding van monitoring

Wanneer 95% van de depositieruimte voor de grenswaarde die voor een hectare van voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied beschikbaar is, is benut, is de algemene grenswaarde voor niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op het desbetreffende gebied, van rechtswege 0,05 mol per hectare per jaar voor het gehele gebied (artikel 2, derde lid, van dit besluit). Deze bepaling is bedoeld als vangnet, om te borgen dat wordt voldaan aan de wettelijke eis dat de grenswaarde zodanig wordt vastgesteld dat op voorhand is uitgesloten dat projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarden de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten.
Uit AERIUS moet blijken dat deze situatie zich voordoet. Zodra dit uit AERIUS blijkt, doet de Minister van Economische Zaken daarvan mededeling in de Staatscourant (artikel 2, vierde lid). Verder wordt die mededeling gepubliceerd op internet (www.rijksoverheid.nl, www.AERIUS.nl en www.Natura2000.nl). Ook in AERIUS wordt zichtbaar als 95% van de depositieruimte voor grenswaarden een Natura 2000-gebied is benut. Voor initiatiefnemers geldt in dat geval dat zij toestemming

[13] Op grond van artikel 19koa van de wet.

nodig hebben voor hun voorgenomen niet-prioritaire activiteit.

Voor deze voorziening is gekozen omdat hiermee onmiddellijk kan worden ingegrepen bij een dreigend tekort aan depositieruimte voor grenswaarden. Zonder deze voorziening zou het onderhavige besluit moeten worden gewijzigd.
Indien deze situatie zich onverhoopt zou voordoen, zullen de bevoegde gezagen voor het programma aanpak stikstof gezamenlijk bezien of het mogelijk is om binnen het programma voor het desbetreffende gebied meer depositieruimte beschikbaar te stellen voor stikstofdepositie onder de grenswaarden. Wanneer binnen het programma weer depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is, geldt van rechtswege weer de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar voor dat Natura 2000-gebied. Ook van die situatie doet de Minister van Economische Zaken mededeling.

Voor prioritaire projecten en handelingen is binnen het programma een exacte berekening gemaakt van de hoeveelheid benodigde depositieruimte voor grenswaarden. De depositieruimte voor grenswaarden zal tijdig worden bijgesteld als veranderingen in de lijst van prioritaire projecten en handelingen daartoe aanleiding geven. De noodvoorziening is daarom niet nodig voor de grenswaarden voor prioritaire projecten en handelingen.

Aangezien de noodvoorziening tot doel heeft om te waarborgen dat het programma blijft voldoen aan de wettelijke vereisten, is de in artikel 2, vierde lid, van dit besluit geregelde systematiek alleen van toepassing ten aanzien van niet-prioritaire projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. Zoals in paragraaf 3.5 van deze toelichting is aangegeven, geldt voor deze gebieden die niet in het programma zijn opgenomen ten aanzien van het stikstofaspect geen vergunningplicht. Artikel 2, vijfde lid, van dit besluit verduidelijkt dat ook deze noodvoorziening niet van toepassing is op projecten en handelingen voor zover die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen.
Indien uit monitoringsresultaten evenwel blijkt dat er alsnog een ecologische noodzaak is om waarborgen te treffen ten aanzien van een Natura 2000-gebied dat niet is opgenomen in het programma, dan zijn, al naar gelang de situatie, de volgende maatregelen mogelijk. Wanneer de ecologische risico's verband houden met het gegeven dat projecten en andere handelingen onder de algemene grenswaarde niet afzonderlijk worden beoordeeld in het kader van de verlening van een toestemmingsbesluit, dan kan worden geregeld dat de algemene grenswaarde alsnog niet van toepassing is op projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op het desbetreffende, niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebied. Hiertoe dient artikel 2, derde lid, van het onderhavige besluit te worden gewijzigd. Wanneer evenwel een samenhangende, overkoepelende aanpak ter vermindering van de stikstofdepositie en de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is, die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden, zal het desbetreffende gebied alsnog in het programma moeten worden opgenomen. De Minister van Economische Zaken, en de Minister van Infrastructuur en Milieu nemen daartoe, in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied vaststellen en mede vaststellen, het besluit (artikel 19kg, vierde lid, van de wet).

6. Bestuurlijke en administratieve lasten

6.1. Administratieve lasten

De grenswaarden leiden tot een vermindering van de administratieve lasten van bedrijven. Wanneer de stikstofdepositie die door een project of andere handeling op een Natura 2000-gebied wordt veroorzaakt onder de grenswaarde blijft, behoeft ten aanzien van de gevolgen van de stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden geen individuele toestemming te worden aangevraagd en verleend.
Het instellen van een grenswaarde leidt met name tot een lastenverlichting voor projecten of andere handelingen waarvan de stikstofdepositie in alle Natura 2000-gebieden onder de grenswaarde blijft, en die bovendien verder geen andere mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten veroorzaken. In dat geval is in het geheel geen vergunning en passende beoordeling nodig op grond van de wet, noch een melding krachtens de wet.
In veel gevallen zal het evenwel zo zijn dat voor het project of de andere handeling alleen nog een vergunning hoeft te worden aangevraagd voor de stikstofdepositie die het project of de handeling veroorzaakt op nabijgelegen Natura 2000-gebieden – waar de depositie hoger zal zijn dan de algemene grenswaarde. Een vergunning is dan niet vereist voor de stikstofdepositie die bijkomstig wordt veroorzaakt op verder weggelegen Natura 2000-gebieden.
Ook ingeval het project of de andere handeling mogelijk andere gevolgen heeft dan stikstofdepositie, bijvoorbeeld significante verstoring door geluid, is sprake van een lastenvermindering omdat de stikstofdepositie onder de grenswaarde niet hoeft te worden betrokken bij de vergunningverlening (artikel 19kh, negende lid, van de wet).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)[14] zijn de verwachte gevolgen voor de administratieve lasten in beeld gebracht, uitgaande van de vaststelling in de uitvoeringsregelgeving van grenswaarden van 1 mol, en van 3 en 5 kilometer, waarin het onderhavige besluit daadwerkelijk voorziet. In de memorie van toelichting is gemeld dat de verwachting is dat de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar zorgt voor een halvering van de vergunningaanvragen voor zowel landbouw als industrie. Ervan uitgaande dat het aantal vergunningaanvragen jaarlijks circa 1.700 zal bedragen[15], zal dat aantal met het instellen van een grenswaarde dalen naar 850 aanvragen per jaar. De kosten voor de aanvraag van een vergunning op grond van de wet bedragen € 760,– en de kosten van aanvullend ecologisch onderzoek voor het aspect stikstofdepositie worden geschat op € 1.500,– per aanvraag. De administratieve lastenvermindering zal afhankelijk van het daadwerkelijke aantal vergunningen dan circa € 1,9 miljoen per jaar bedragen.
In 2015 is onderzoek gedaan naar de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel natuurbescherming[16]. Dat onderzoek heeft niet de lasten als gevolg van de meldingsplicht in beeld gebracht. Op basis van de cijfers uit dit onderzoek mag worden aangenomen dat de administratieve lasten verder zullen afnemen door de inwerkingtreding van dit besluit dan op grond van het eerdere onderzoek. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat de met de vaststelling van de grenswaarde samenhangende invoering van de meldingsplicht bij ministeriële regeling een extra administratieve meldingshandeling is vereist, die evenwel eenvoudig uit te voeren is en bewust beperkt gehouden is tot de noodzakelijke gevallen, zoals in paragraaf 5 van deze toelichting uiteen is gezet. De extra administratieve last als gevolg van deze meldingsplicht is daarom relatief laag (in totaal € 866,– tot € 1.133,– per jaar voor alle meldingen totaal) en verwaarloosbaar in het licht van de vermindering van administratieve lasten die met de vaststelling van grenswaarde wordt bewerkstelligd.

Dit besluit voorziet uitsluitend in de vaststelling van grenswaarden voor de vergunningplicht en niet in nieuwe voorschriften die leiden tot extra nalevingskosten of toezichtslasten.

Aangezien de stikstofdepositie veroorzakende activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt en waarop de bij dit besluit vastgestelde grenswaarden van toepassing zijn, veelal bedrijfsmatige activiteiten zijn, is de verwachting dat het besluit geen gevolgen heeft voor de regeldruk voor burgers.

6.2. Bestuurlijke lasten

Voor projecten en andere handelingen onder de algemene grenswaarde hoeft ten aanzien van de stikstofdepositie geen individuele toestemming te worden verleend. Dit betekent dat de provincies en de Minister van Economische Zaken minder vergunningen op grond van de wet hoeven te verlenen. De specifieke grenswaarden voor infrastructurele projecten en handelingen zijn afgeleid van de bestaande praktijk van het Rijk bij de beoordeling van effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van de aanleg, aanpassing of ingebruikname van rijksinfrastructuur. Hierdoor blijven de bestuurlijke lasten gelijk.

Het gebruik van het rekeninstrument AERIUS voor de in Regeling programmatische aanpak stikstof voorgeschreven melding heeft tot gevolg dat de bevoegde gezagen op eenvoudige wijze overzicht kunnen houden op de activiteiten die onder de grenswaarde plaatsvinden. Dit vergemakkelijkt voor de bevoegde gezagen de monitoring van de gevolgen van deze activiteiten voor Natura 2000-gebieden.

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen[17] zijn de provincies betrokken geweest bij de voorbereiding van dit besluit. Verder zijn de provincies bestuurlijk geconsulteerd door het voorleggen van een ontwerp van dit besluit aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO heeft aangegeven dat de gedeputeerden instemmen met het ontwerpbesluit.

6.3. Gevolgen voor de rechterlijke macht

De grenswaarden die in deze regeling zijn vastgesteld leiden tot een afname van het aantal vergunningaanvragen van 1.300 tot 1.700 per jaar tot een aantal van 650 tot 850 per jaar. De verwachting is dat het aantal beroepen bij de bestuursrechter evenredig zal afnemen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

---

[14] Kamerstukken II 2013/13, 33 669, nr. 3, blz. 22.
[15] Eindrapportage 'Regeldruk Wet natuur', Sira Consulting, Kamerstukken II, 2011/12, nr. 33 348, bijlage bij nr. 3.
[16] Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming, Sira Consulting, Kamerstukken II, 2014/15, 33 348, bijlage bij nr. 14.
[17] Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4.